KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.888/1/V
VAN 12 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 8 juli 2008 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 21 augustus 2008, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 betreffende de Huizen van het Nederlands", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot het wijzigen van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 betreffende de Huizen van het Nederlands.

De ontworpen wijzigingen zijn in essentie van tweeërlei aard.

In de eerste plaats wordt de subsidieregeling met betrekking tot de Huizen van het Nederlands gewijzigd met het oog op een verhoging van het forfaitair bedrag per antenne en een verdeling van het globale krediet op grond van zogeheten outputfactoren.

Daarnaast beoogt het ontwerp het voor de Huizen van het Nederlands mogelijk te maken dat zij hun bevoegdheid om het niveau van taalkennis in de sociale huisvesting vast te stellen, delegeren aan de sociale huisvestingsmaatschappijen, na het sluiten van een afsprakenkader met de bevoegde minister.

2.1. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt onder de randnummers 2.2. tot 2.4., rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en van het decreet van 7 mei 2004

betreffende de Huizen van het Nederlands, zoals die worden vermeld in, respectievelijk, het tweede en het eerste lid van de aanhef van het ontwerp [(1)].

2.2. Artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef, bevat onder meer een opsomming van de doelstellingen van de Huizen van het Nederlands, maar strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond.

2.3. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 7 van het besluit van 22 juli 2005, wat de stukken betreft die jaarlijks door de raad van bestuur van elk Huis van het Nederlands aan de bevoegde Vlaamse administratie moeten worden bezorgd, opdat het Huis erkend zou blijven. Dergelijke bepaling kan worden geacht mede rechtsgrond te vinden in artikel 15, § 1, tweede lid, 1/, van het decreet van 7 mei 2004.

Artikel 15, § 1, van het decreet van 7 mei 2004, luidt:

> "De Vlaamse Regering werkt voor elk Huis van het Nederlands driejaarlijks een richtlijn uit.
>
> In de richtlijn worden tenminste volgende aangelegenheden vastgelegd:
>
> 1/ de rapportering door het Huis van het Nederlands aan de Vlaamse Regering in verband met tenminste de algemene werking van het Huis van het Nederlands, het aanbod NT2, de intake, testing, doorverwijzing en administratieve opvolging van de cursisten. Hiertoe reikt de Vlaamse Regering documenten aan. Er wordt ten minste vóór 31 maart van het volgende jaar voorzien in een jaarlijks rapport betreffende de werking van het afgelopen kalenderjaar.
>
> 2/ de gedragsregels die betrekking hebben op de door het Huis van het Nederlands aan de burgers te leveren diensten".

2.4. Overeenkomstig het ontworpen artikel 8, § 1, van het besluit van 22 juli 2005 (artikel 5 van het ontwerp) wordt het globaal krediet onder de Huizen van het Nederlands verdeeld op grond van de in die bepaling vermelde criteria, zijnde het aantal doorverwijzingen, het aantal intakes en het aantal afgenomen testen. Artikel 12, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004, dat de ontworpen bepaling tot rechtsgrond strekt,

---

(1) Het eerste lid van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp verwijst naar de artikelen 3, 11 en 12 van het decreet van 7 mei 2004; het tweede lid van de aanhef verwijst naar de artikelen 92, 93 en 95 van het decreet van 15 juli 1997.

schrijft evenwel voor dat de verdeling van het globaal krediet gebeurt "naar evenredigheid met het aantal doorverwezen cursisten". Het ontworpen artikel 8, § 1, van het besluit van 22 juli 2005 is hiermee niet in overeenstemming aangezien erin ook andere verdelingscriteria worden toegepast - het aantal intakes en het aantal afgenomen testen - dan het enige criterium dat volgens artikel 12, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 voor de verdeling kan worden toegepast, zijnde het aantal doorverwijzingen. Het ontworpen artikel 8, § 1, van het besluit van 22 juli 2005 kan op dat punt niet worden ingepast in artikel 12, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 en ontbeert derhalve de noodzakelijke rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

Ter wille van de coherentie van de regelgeving verdient het aanbeveling om hetgeen in artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald in verband met het vaststellen van de taalkennis, te integreren in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, en om derhalve het voornoemde artikel 3 te concipiëren als een wijzigingsbepaling van het besluit van 12 oktober 2007. Nu wordt de regeling immers opgenomen in een hoofdstuk III*bis* dat in het besluit van 22 juli 2005 wordt ingevoegd en dat bestaat uit de ontworpen artikelen 6*bis* en 6*ter*. Indien op deze suggestie wordt ingegaan, moeten sommige interne verwijzingen die in het ontwerp voorkomen, worden aangepast [(2)]. Ook het opschrift van het ontwerp dient dan te worden gewijzigd.

---

(2) Dat is het geval voor de interne verwijzingen in de ontworpen bepaling onder artikel 4 van het ontwerp.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Rekening houdend met de chronologie van de betrokken decreten, dienen het eerste en het tweede lid van de aanhef van plaats te worden gewisseld. De redactie van de beide leden moet daarenboven worden aangepast als volgt:

"Gelet op het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, artikelen 92, vervangen bij het decreet van 15 december 2006, 93, gewijzigd bij het decreet van 15 december 2006, en 95, vervangen bij het decreet van 15 december 2006;

Gelet op het decreet van 7 mei 2004 betreffende de Huizen van het Nederlands, artikelen 11 en 12, gewijzigd bij het decreet van 20 mei 2005, en 15, § 1, tweede lid, 1/;" [(3)].

2. In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar sommige artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007. Tenzij wordt ingegaan op de suggestie die is gedaan bij wege van algemene opmerking, moet het betrokken lid uit de aanhef worden weggelaten. Het besluit van 12 oktober 2007 strekt de ontworpen regeling immers niet tot rechtsgrond. Het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, strekt evenmin tot wijziging of opheffing van het voornoemde besluit. Een verwijzing naar dat besluit in de aanhef is daarenboven niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Indien, zoals voorgesteld in dit advies, artikel 3 van het ontwerp zou worden omgevormd tot een wijzigingsbepaling van het besluit van 12 oktober 2007, moet een

---

(3) In zowel het eerste als het tweede lid van de aanhef moeten de woorden "inzonderheid op" worden geschrapt (*Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*. Raad van State, 2008, nr. 27, formule F 3-2-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State: www.raadvst-consetat.be).

verwijzing naar dat besluit in de aanhef worden behouden. In het betrokken lid van de aanhef dient dan de zinsnede ", inzonderheid op artikel 1, 4 en 15" te worden geschrapt [(4)].

Artikel 1

Wat de omschrijving van de term "doorverwijzing" betreft in het ontworpen artikel 1, 2/*bis*, van het besluit van 22 juli 2005, valt op te merken dat de term "doorverwijzen" al wordt gedefinieerd in artikel 2, 4/, van het decreet van 7 mei 2004. Indien de stellers van het ontwerp het wenselijk achten om die omschrijving te herhalen in het ontwerp, doen zij dat best met verwijzing naar de betrokken decretale bepaling en met gebruikmaking van dezelfde bewoordingen. In dat geval kan het ontworpen artikel 1, 2/*bis*, van het besluit van 22 juli 2005 luiden:

"2/*bis* doorverwijzing: de in artikel 2, 4/, van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de Huizen van het Nederlands bedoelde oriëntering van een cursist naar het meest gepaste aanbod van de opleiding Nederlands als tweede taal. Deze oriëntering is enkel bindend op het vlak van de niveaubepaling;".

Artikel 3

1. Zoals het ontworpen artikel 6*bis*, eerste lid, van het besluit van 22 juli 2005 is geredigeerd, zou eruit kunnen worden afgeleid dat het aan elk Huis van het Nederlands toekomt om erover te oordelen of het al dan niet de bevoegdheid tot het vaststellen van de taalkennis toekent aan sociale verhuurders en om te bepalen aan welke sociale verhuurders het dergelijke bevoegdheid toekent. Vanuit die optiek zouden Huizen van het Nederlands niet noodzakelijk aan alle sociale verhuurders binnen hun werkingsgebied een bevoegdheid tot het vaststellen van de taalkennis moeten toekennen en zouden zij, eenmaal zij hebben beslist om dergelijke bevoegdheid aan sociale verhuurders te verlenen, dat kunnen doen ten aanzien van welbepaalde sociale verhuurders binnen hun werkingsgebied, met uitsluiting van andere sociale verhuurders binnen hetzelfde werkingsgebied.

---

(4) Voor de reden daarvoor zie de voornoemde *Beginselen van de wetgevingstechniek*, nr. 30, formule F 3-3.

Naar het zeggen van de gemachtigde is het evenwel niet de bedoeling dat een Huis van het Nederlands enkel aan sommige sociale huisvestingsmaatschappijen binnen zijn werkingsgebied een bevoegdheid tot het vaststellen van de taalkennis zou verlenen, met uitsluiting van andere sociale huisvestingsmaatschappijen binnen zijn werkingsgebied. Het zou integendeel de bedoeling zijn om de sociale huisvestingsmaatschappijen op dat punt gelijk te behandelen. Indien deze bedoeling effectief aan de ontworpen regeling ten grondslag ligt, valt op te merken dat die bedoeling niet blijkt uit de tekst van het ontwerp en dat deze laatste op dat punt zal moeten worden geëxpliciteerd.

2. Uit het ontworpen artikel 6*ter* van het besluit van 22 juli 2005 lijkt te moeten worden afgeleid dat het in die bepaling bedoelde "afsprakenkader" een geheel van concrete maatregelen bevat dat wordt overeengekomen door een welbepaald Huis van het Nederlands en de bevoegde minister, na overleg met de erbij betrokken "geïnteresseerde sociale verhuurders" die tot het werkingsgebied van het desbetreffende Huis van het Nederlands behoren. Op de minimale vermeldingen na die worden opgesomd in het tweede lid van het ontworpen artikel 6*ter*, zou derhalve aan het afsprakenkader vrij invulling kunnen worden gegeven door het betrokken Huis van het Nederlands en de bevoegde minister, rekening houdende met de concrete omstandigheden binnen het werkingsgebied van het desbetreffende Huis van het Nederlands.

Indien - zoals door de gemachtigde werd verduidelijkt - het evenwel de bedoeling zou zijn dat in elk afsprakenkader een aantal algemene inhoudelijke bepalingen zouden worden opgenomen die identiek zijn voor alle Huizen van het Nederlands en die met andere woorden voor het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest, en niet louter binnen het werkingsgebied van een welbepaald Huis van het Nederlands, zouden gelden, zou die bedoeling op een meer expliciete wijze in de tekst van het ontwerp moeten worden tot uitdrukking gebracht. Meer in het bijzonder zou dan minstens de aard van de algemene inhoudelijke bepalingen die in het afsprakenkader moeten worden opgenomen, in het ontwerp dienen te worden weergegeven.

3. In het ontworpen artikel 6*ter*, tweede lid, van het besluit van 22 juli 2005, worden de elementen opgesomd waarop het afsprakenkader minimaal betrekking moet

hebben. Sommige van deze elementen zijn op een dermate algemene wijze omschreven dat de concrete toepassing ervan wezenlijk zal kunnen verschillen al naargelang het concrete afsprakenkader [(5)]. Het gevolg daarvan zal zijn dat, in de praktijk, sociale huurders en verhuurders op een gedifferentieerde wijze zullen kunnen worden behandeld al naargelang het werkingsgebied van het Huis van het Nederlands waartoe zij behoren. Het staat aan de stellers van het ontwerp om erover te oordelen of, met het oog op een meer eenvormige invulling van de afsprakenkaders, niet moet worden geopteerd voor een nadere omschrijving van sommige van de elementen die worden opgesomd in het ontworpen artikel 6*ter*, tweede lid.

Artikel 6

Het ontworpen artikel 13 van het besluit van 22 juli 2005 beoogt de subsidiëring van de Huizen van het Nederlands voor het jaar 2008 te regelen.

Volgens de Nota aan de leden van de Vlaamse Regering bevat het ontworpen artikel 13 een overgangsbepaling voor het jaar 2008 volgens dewelke "de forfaitaire bedragen en het eerste voorschot van het variabele bedrag voor 2008 (worden) berekend en uitbetaald volgens de huidige regeling (van het besluit van 22 juli 2005)" en wordt bepaald "dat er een verrekening zal doorgevoerd worden bij de toekenning van de resterende middelen voor 2008".

De draagwijdte van de beoogde overgangsregeling, zoals toegelicht in de Nota aan de leden van de Vlaamse Regering, zou duidelijker moeten blijken uit de tekst van het ontwerp. Zoals het ontworpen artikel 13 is geredigeerd, lijkt er immers te moeten worden uit afgeleid dat de nieuwe financieringsregeling onverkort van toepassing is voor het jaar 2008. Voorts blijkt niet voldoende duidelijk dat er aan het einde van het jaar een verrekening zal gebeuren.

---

(5) Te denken valt vooral aan "de criteria waaraan de sociale verhuurder moet voldoen" (ontworpen artikel 6*ter*, tweede lid, 2/) en aan "de opleiding die de aangestelden van de sociale verhuurders moeten volgen" (ontworpen artikel 6*ter*, tweede lid, 2/).

Tot slot zal in het ontworpen artikel 13, eerste lid, ook de verwijzing naar "de criteria, vermeld in artikel 8, § 1" moeten worden aangepast, rekening houdend met de opmerking die in dit advies is gemaakt met betrekking tot het probleem van rechtsgrond voor het ontworpen artikel 8, § 1, van het besluit van 22 juli 2005 (zie opmerking 2.4. bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp).

Artikel 8

De ontworpen regeling werkt terug tot 30 april 2008. De artikelen van het ontwerp die verband houden met het uitoefenen van de bevoegdheid om het niveau van taalkennis in de sociale huisvesting vast te stellen (artikelen 3 en 4), lenen zich evenwel niet tot retroactiviteit. Derhalve dient de redactie van artikel 8 van het ontwerp te worden aangepast als volgt:

"Met uitzondering van de artikelen 3 en 4 heeft het besluit uitwerking met ingang van 30 april 2008".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME